C) Quels supports concernés ?

« …sous quelque forme que ce soit… »,

L'article s'adresse aux collectivités qui publient «*sous quelque forme que ce soit*». A l'origine, le texte considérait la publication d'un « *bulletin* ». Le juge a depuis précisé que ce caractère s'entendait au sens de publication. Le Conseil d'Etat[1] a d'ailleurs censuré une vision restrictive de la ville du Pertuis.

S'il est acquis que le magazine de la ville y entre de plein droit, la curiosité parlementaire porte sur quatre autres types de supports : internet, les moyens audiovisuels (radio et télévision locale), les suppléments au magazine et bilans de mandat et enfin l'achat d'espaces dans la presse locale.

Le fait de publier

La CAA de Versailles définit « *toute mise à disposition du public de messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal doit être regardée, quelle que soit la forme qu'elle revêt, comme la diffusion d'un bulletin d'information générale*. » [2] Dans son analyse, la CAA avait même précisé qu'un espace doit être réservé sur le site internet et « *cet espace ne saurait être confondu avec celui prévu dans le magazine au seul motif que ce dernier peut être consulté sur le site internet.* »[3] Cette lecture a été reprise par le TA de Cergy-Pontoise plus récemment[4]. En avril 2013, un élu d'opposition de la ville de Trilport (Seine-et-Marne) vient d'ailleurs d'obtenir auprès du TA son expression sur le site internet de la ville.

Les sites internet de plein droit

Dans la mesure où la jurisprudence issue du droit de la presse et au regard de la Loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004[5] qui incorpore le web à la famille des publications, il en est découlée naturellement une extension au site internet de la collectivité. En outre, le rapport Dérosier de 2001 préparait la loi ainsi : « *s'applique quelque soit le support d'information et inclut donc les bulletins d'information mis en ligne sur le réseau internet.* » Enfin, le juge[6] estime qu'internet n'est pas un mode de diffusion différent des autres supports de communication des collectivités. Cette distinction écartée, le ministre réaffirme d'ailleurs régulièrement que que le mot publication « *s'étend au site internet.* »[7]

Une subtilité est cependant soulevée par le député Gérard Charasse : un maire satisfait-il à la loi s'il met simplement en ligne le magazine municipal et de fait la page d'expression de l'opposition ? Allant plus loin, il demande «*si un règlement intérieur sans évocation des modalités de l'expression de l'opposition sur la toile sera jugé illégal*.» La réponse du ministre est nuancée. La place doit être réservée : «*dans chacun des organes d'information générale de la commune*»[8].

---

1 CE 28 janvier 2004, Commune de Pertuis, n°256544

2 CAA Versailles, 17 avril 2009, req. 06VE00222

3 Nous conseillons la lecture des conclusions du rapporteur public, Brigitte Jarreau, publiée notamment par l'AJDA en date du 28 septembre 2009 dans l'actualité jurisprudentielle.

4 TA Cergy-Pontoise, Commune d'Asnières sur Seine, n°1005394, 12 octobre 2011

5 Loi n°2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) du 21 juin et notamment

6 TA de Toulouse le 25 septembre 2001

7 JO Sénat 05-09-02 QE 00469 / JO AN 12-03-05 QE 49893 / JO Sénat 16-03-06 QE 14395 / JOAN 14-04-09 QE 40855

8 JO Sénat 05-09-02 QE 00469

En 2012, la députée Marie-Jo Zimmermann avait interpellé le ministre de l'Intérieur[9], sur l'assimilation ou pas d'un site internet à un bulletin municipal. « *Il convient d'apprécier au cas par cas la nature des informations diffusées par les supports choisis par la commune… Ce n'est que dans l'hypothèse où le site internet aurait de telles caractéristiques, c'est-à-dire rendant compte des réalisations et de la gestion du conseil municipal, qu'il pourrait être fait l'application de l'article L.2121-27-1 du CGCT* » avait conclu le ministre dans sa réponse.

Allant plus loin, la CAA de Versailles poussait l'interprétation dans la mesure où la diffusion d'un bulletin imprimé n'exonérait pas la commune d'appliquer ce droit « *dans les autres bulletins d'information générale éventuellement diffusés à son initiative* ». Rappelons que dans cette affaire, le TA de Versailles avait précisé qu'à chaque support correspondait son expression.

Une remarque vient toutefois à l'esprit. Alors que le juge avait estimé qu'un bilan d'activité publié par un conseil général n'avait pas à intégrer un espace d'expression de l'opposition car il n'était pas destiné à l'ensemble des administrés, en quoi un site internet diffère-t-il sur son mode de diffusion ?

On pourrait effectivement estimer qu'un magazine municipal diffusé dans tous les foyers par portage est d'une certaine manière imposé. Alors que la démarche de s'informer sur internet est un choix plus personnel qui ne s'impose pas à l'administré.

«*Le Conseil d'Etat*[10] *opère une subtile distinction entre la communication par voie d'internet et les autres moyens de communication audiovisuelle, télévision ou radio,* explique Fabien Serr[11], conseiller juridique à la Région PACA. *Cette différence de régime semble reposer sur la liberté d'information des électeurs. La publicité audiovisuelle classique s'impose en principe aux électeurs, de manière racoleuse, alors qu'un site internet demeure dans une certaine confidentialité qu'il appartient aux électeurs de rompre ou pas.»*

Toutefois, le développement technologique pose question. Comme celle très intéressante de la Sénatrice Catherine Tasca en 2011 à propos des débats au sein des conseils municipaux connaissant l'utilisation récurrente d'outils technologiques (vidéos, diaporamas)[12] : « *Or, ces derniers ne sont pas pris en compte par les articles L.2121-1 et suivants du CGCT. Dès lors, les modalités de leur utilisation par chacun des groupes politiques, définies par le règlement intérieur du conseil municipal et non par la loi, soulèvent des incertitudes juridiques. D'une part, le respect du droit d'expression de l'opposition interroge l'accès à ces outils informatiques. D'autre part, il convient d'assurer une certaine sécurité juridique aux majorités, confrontées à un nombre croissant de recours devant les juridictions administratives. Ces outils constituent des vecteurs déterminants dans la présentation de l'action politique lors des débats au sein des conseils municipaux.* ». La parlementaire demandait au Gouvernement les mesures qu'il comptait prendre pour assurer l'encadrement juridique de l'usage des ces outils. La question, laissée sans réponse depuis, est aujourd'hui caduque. Dommage.

Par prolongement sur les moyens audiovisuels

9 QE n°128084 du 14 février 2012, réponse publiée au JOAN le 10 avril 2012

10 CE du 28 novembre 2008 Req. n° 317874

11 In *Internet : de nouveaux interdits électoraux*, La Lettre du cadre territoriale n° 378 du 15 avril 2009 pp 42-43

12 QE n°18981 JO Sénat du 16 juin 2011

En effet, le contenu d'un site internet est fait de textes, d'images fixes et aussi, d'où son attractivité, d'images animées. Nous n'avons pas encore vu à ce jour de site internet intégrer l'expression de l'opposition dans une vidéo qui aurait une portée généraliste.

« *Or*, précise Arnaud Pélisser, *c'est le fait de mettre en ligne une vidéo sur un site généraliste qui lui confère la qualité de supports concernés par le droit.* » En outre, pour le ministre il ne fait aucun doute qu'une télévision locale est concernée si la commune contrôle la chaîne[13]. Le juge va dans le même sens.[14]

En effet, la mutation des supports de communication des collectivités poussent aujourd'hui les communicants à décliner le journal municipal en une sorte de JT périodique sur le site de la collectivité. En effet, par exemple la ville de Grigny dans le Rhône propose sur son site un journal télévisé hebdomadaire depuis 2012[15]. Au regard de quelques émissions, il est facile de l'assimiler à un bulletin tel qu'entendu par le législateur. Toutefois, aucun espace d'expression n'est proposé à l'opposition municipale. Et ce type de pratiques s'est fortement multiplié ces dernières années.

Le TA de Lyon a été confronté à une requête en ce sens[16]. Il a annulé le RI de la ville de Lyon car celui-ci ne prévoyait pas un droit d'expression des élus de l'opposition dans le magazine *Lyon citoyen TV* diffusé sur la chaîne TFM. Le juge estime que cette émission relève de « *l'information municipale et l'opposition y a sa place sauf à considérer que ce magazine soit une publicité.* » *Lyon citoyen TV* est en fait un prolongement audiovisuel du journal imprimé par la ville. A ce jour, Lyon citoyen TV ne fait plus partie de la grille des programmes de TLM.

Les suppléments au magazine, bilan de mandat et autres lettres du maire doivent laisser un espace

Concernant les autres supports papiers émis par les collectivités, «*Seuls les supports consistant en un simple recueil d'informations ponctuelles ou un simple relais de la vie associative locale sont exemptés*» note le juge[17].

Sénateurs et députés ont puisé sur le terrain de nombreux cas de figure.[18] En effet, quid des publications plus ou moins régulières telles les suppléments généralistes, les numéros spéciaux du magazine, les bilans de mandats, les lettres du maire, le cas d'une feuille séparée imprimée dans une moindre qualité jetée dans le magazine pour diffuser la parole de l'opposition…?

Par exemple, la Ville de Bayonne a adopté le 19 décembre 2008 un règlement intérieur qui stipule : «*La périodicité de la parution de l'expression des oppositions est liée à celle du magazine dans sa configuration habituelle, non compris les numéros hors série.*» Pourtant, le droit s'applique «*qu'il s'agisse d'un bulletin principal ou d'un bulletin exceptionnel*» comme une lettre du maire[19] ou un bilan de mandat[20].

---

13 JO AN 25-08-03 QE 21552 / JO Sénat 06-12-07 QE 01710

14 TA de Lyon du 15 février 2007, commune de Nardonne, req. n° 0404876

15 http://video.gotv-grigny69.info/

16 TA Lyon, 15 février 2007, n°0404876

17 CAA de Versailles 8 mars 2007, req. 04VE013177, Commune du Vésinet

18 JO AN 31-01-06 QE 74132 / JO Sénat 02-02-06 QE 19482 / JO Sénat 02-03-06 QE 19103 / JOAN 07-03-06 QE 72267 / JO Sénat 06-12-07 QE 01710 / JO Sénat 16-04-09 QE 07236

19 CAA Versailles 22 mars 2007 req 04VE02724

20 TA Nice 6 juin 2008 req 05-03-825 commune de la Seyne-sur-Mer / CAA de Versailles du 3 juillet 2009, n°08VE01825

En 2007, le sénateur Jean-Louis Masson[21] évoque le cas d'un département qui diffuse un bulletin à un ensemble restreint de partenaires tout en y évoquant de manière exhaustive son action. La réponse ministérielle mérite d'être citée : «*Si un document d'information est diffusé exceptionnellement à l'adresse d'une catégorie de citoyens sur un sujet qui les concerne directement, ce document n'entre pas dans le champ d'application de la loi* ». Le ministre laisse une réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux. La Cour administrative de Versailles statue dans ce sens en 2006 cassant une décision du TA de Versailles du 27 mai 2004[22].

Mais une récente décision du TA de Cergy-Pontoise va dans le sens opposé[23]. En effet, même un journal adressé à une partie de la population a été regardé par le juge comme entrant de plein droit. En effet, en l'espèce, la commune d'Asnières sur Seine a été enjointe d'insérer un espace d'expression « *dans les numéros à paraître d'Asnières Seniors* » une publication diffusée de manière parcellaire.

Cette commune n'en était malheureusement pas à sa première affaire sur la question. En effet, le maire avait déjà été condamné en 2010 par le TA de Versailles[24] parce qu'il n'avait pas ouvert à l'expression de son opposition son compte-rendu de mandat en mars 2009.

Enfin, une lettre du maire peut aussi être qualifiée de bulletin d'information générale. En effet, dans ses considérants le TA de Versailles[25] avait même affirmé que dans ces conditions « *les élus d'opposition doivent disposer d'une tribune dans cette publication alors même qu'un seul numéro serait paru à ce jour, sans que la commune puisse utilement faire valoir qu'un espace est déjà réservé à l'expression des conseillers ne faisant pas partie de la majorité dans le journal* ». Le TA a donc rejeté le refus du maire de publier et à fait injonction de publier dans le numéro suivant de « La lettre du maire ».

Les achats d'espace et publi-reportages également concernés

Un dernier aspect est évoqué par les parlementaires[26]: le cas des communes qui achètent régulièrement une page dans un quotidien d'information. Le ministre explique que le droit reste applicable dans le cas des publications «*gérées par un tiers. »*

Récemment, le Sénateur Jean-Louis Masson avait posé à nouveau la question en ces termes « *Certaines municipalités achètent des espaces publicitaires dans les journaux locaux, et y insèrent des publi-informations financées par des fonds publics en vue de faire la promotion de leurs réalisations et de leur gestion. Cette pratique devient discutable lorsqu'elle est effectuée sans que les élus n'appartenant pas à la majorité puissent disposer d'un espace leur permettant de s'exprimer conformément à la loi.* »[27] La réponse reste à ce jour en attente.

Donc tout hormis les affiches, tracts, plaquettes, invitations...

Il est clair que les affiches, les tracts, les plaquettes, les cartons d'invitation, les

[21] JO Sénat QE 25849 du 13 mars 2007

[22] CAA de Versailles du 12 juillet 2006

[23] TA Cergy-Pontoise, Commune d'Asnières sur Seine, n°1005394, 12 octobre 2011

[24] TA de Versailles, Commune d'Asnières sur Seine, mai 2010

[25] TA Versailles du 15 mai 2004, Commune de Longjumeau

[26] JO Sénat 13-10-05 QE 18192 et JO AN QE 11-10-05 restée sans réponse

[27] QE n°03993 JOSénat du 17 janvier 2013

programmes d'événements sans éditorial politique... ne constituent pas des bulletins au sens de la loi et précisé par la jurisprudence.

Il pèse donc dorénavant peu d'ambiguïté sur l'expression «*sous quelque forme que ce soit*».

« …. un bulletin d'information générale… »

L'interrogation devient la suivante : comment définir «*un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal»*?

Jean-Louis Péru, avocat à la cour[28] explique que le juge considère «*qu'aux côtés des principes traditionnels d'égalité et de continuité des services publics ont émergé les nouveaux principes de transparence et de responsabilité de l'action administrative. Ces nouveaux services passent nécessairement par l'information des habitants de l'action de l'administration.*»

Le Cabinet Deporcq donne cette définition d'un bulletin : «*toute communication écrite et officielle contenant une information succincte.*» Pour ces avocats, la notion de bulletin «d'information générale» s'oppose à la notion d'information particulière.[29]

Pour le gouvernement, «*il faut entendre les moyens de communication utilisés par la collectivité pour faire connaître périodiquement les actions engagées par les autorités responsables de la gestion des affaires communales, leurs projets, leurs réalisations.*»[30]

La notion de périodicité est centrale

La régularité de diffusion ou de publication semble être un critère. Ce que confirme le commissaire du gouvernement près le TA de Nice en 2008[31] : «*le terme de «bulletin» implique d'abord qu'il s'agisse d'une publication régulière, ou en tout cas diffusée sur plusieurs numéros, même si sa périodicité peut être plus ou moins espacée.*»

Arnaud Pélissier précise *« l'exercice du droit d'expression implique que le bulletin institutionnel porte sur les réalisations et la gestion de la collectivité concernée. Cette exigence, qui pourrait de prime abord apparaître comme surabondante, permet d'exclure du champ d'application du droit d'expression les publications périodiques présentant un caractère purement informatif, telles que l'annuaire annuel des services de la collectivité. »*

En effet, ce type de support fait un état des lieux des services proposés sans en faire une quelconque apologie ou promotion à caractère politique. Il définit « *Un bulletin d'information institutionnel peut être regardé comme présentant un caractère d'information générale s'il donne des informations diverses portant sur les différentes compétences exercées par une collectivité.* »

Mais nous l'avons vu précédemment, le juge a bien inclus de droit un support à diffusion partielle dont le contenu avait un caractère d'information générale. En effet, ce n'est pas parce que le support est « anglé » sur un public-cible qu'il n'aborde pas la gestion municipale dans sa globalité. Cette décision de justice paraît d'autant plus logique

28 *Tribunes de l'opposition, mode d'emploi,* in La Gazette des communes du 26 mai 2003, p 54. Un texte souvent cité en référence pour l'exhaustivité de son approche.

29 Op cit p 7

30 JOAN, QE 19940, le 11 août 2003 et QE 21552 du 25 août 2003

31 Cité par Vincent Lacroix et Jean-Baptiste Ollier in *Majorité-Opposition : parole contre parole !,* La Lettre du cadre territorial n° 383 du 1er juillet 2009, p 39.

que dans le cas contraire, il suffit à la majorité de segmenter l'ensemble de ses supports en fonction des cibles pour ne pas laisser l'expression à son opposition. Le point suivant éclairera d'ailleurs sur cette stratégie qui serait hasardeuse.

Arnaud Pélissier résume « *La jurisprudence a par exemple qualifié de bulletin d'information générale un bulletin connaissant quatre ou cinq publications par an consacrées à un dossier à thème, comportant le plus souvent un billet du maire exposant les actions accomplies ou futures de la commune dans le domaine abordé dans la publication* »[32]. Ici la méthode accumulative des documents édités par la majorité est pointée. Pourtant « *le Conseil d'État avait exclu les publications qui présentent de manière spécifique une action municipale et le TA d'Amiens avait écarté les notes techniques* » précise Arnaud Pélissier[33].

Donc par principe, la prudence est de rigueur vue la divergence d'interprétation des juridictions administratives.

« … sur les réalisations et la gestion du conseil municipal… »

Cette partie de l'article L.2121-27-1 reprend déjà les termes des articles du CGCT relatifs à l'expression orale des élus lors des séances du conseil municipal. En effet, par exemple les vœux émis par les élus sont strictement autorisés dès lors qu'ils abordent un intérêt local.

D'abord l'intérêt local

Nous l'avons vu avec les types de supports concernés, il semble ressortir que le caractère généraliste de ceux-ci est pris en compte pour la place de l'expression de l'opposition. Plus avant, c'est maintenant le contenu des tribunes et leur tonalité qui interroge les modalités d'application par les équipes en place. Pour le juge, ces espaces ne doivent traiter de questions que d'intérêt local en rapport avec les compétences de la collectivité.

Le ministre précise : «*un bulletin qui rend compte des débats et des délibérations du conseil municipal en reproduisant les principales interventions de ses membres, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, n'est pas de même nature qu'un bulletin d'informations générales au sens des dispositions de l'article L.2121-27-1.*»[34]

Donc, le contenu du bulletin doit rester local dans le traitement de l'information et doit se situer au-delà de la simple reprise des délibérations de l'assemblée pour avoir un caractère qui le soumet à la loi. Enfin, comme le rappelle le TA de Versailles dans une autre décision[35] : il suffit que le bulletin n'aborde les projets et la gestion qu'à travers un article de la revue pour qu'il entre dans le cadre de la loi. Ainsi, il est préférable d'éviter d'agrémenter un programme culturel d'un éditorial faisant l'apologie de la politique en la matière et ventant, par exemple, la transversalité de la question culturelle dans l'ensemble de la politique menée par la municipalité...

Quid de l'approche « politique » de cette gestion ?

« *Le droit d'expression doit en principe porter sur les réalisations et la gestion de la*

32 CAA Versailles, 8 mars 2007, commune du Vésinet, req. n° 04VE03177

33 CE 28 janv 2004, n°256544 / TA Amiens, 30 nov. 2010, req. 0803472

34 JO Sénat QE 18193, 13 octobre 2005 et JOAN QE 67667 du 18 octobre 2005

35 TA Versailles du 27 mai 2004 req. 0203872

collectivité : ce n'est pas une tribune généraliste, ni un encart d'information sur la vie et l'actualité d'une formation politique » précise Arnaud Pélissier. La pratique locale tente tant bien que mal de respecter cette analyse.

Le TA de Lyon avait annulé en 1992 la publication de l'éditorial d'un maire consacré à des questions de politique nationale en mentionnant « *cette décision, étrangère à la gestion de la municipalité, doit être regardée comme méconnaissant l'étendue des attributions municipales dont est investi le maire* »[36]

En 1986, le Conseil d'État[37] estime que la Ville de Paris peut tout à fait évoquer et critiquer la Loi PLM car «*son environnement est touché.*» En revanche en 1994, il précise au Conseil général de Belfort qu'il ne peut utiliser son bulletin d'information pour appeler les citoyens à se prononcer négativement sur le référendum de Maastricht même en ramenant le contenu de celui-ci à des conséquences locales.[38]

A un an des municipales de 2008, la CAA de Paris a rappelé que le contenu du texte publié par un groupe d'élus ne doit pas être *« étranger aux affaires communales »*[39].

Le TA de Versailles va un peu plus loin dans son analyse dès lors qu'il se prononce sur le cas d'une opposition qui se voit retirer son texte parce qu'elle n'aborde pas des questions locales.[40] Le juge précise «*un article dont le sujet excéderait l'intérêt public local pourrait légalement être rejeté.*» Dans les faits, beaucoup de textes devraient être retirés des publications territoriales, tant les élus locaux commentent la politique gouvernementale et présidentielle. A leur décharge, la décentralisation est tellement poussée que pratiquement toute décision nationale a une répercussion locale.

Une expression-représentative issue du suffrage

Nous avons vu que la jurisprudence a défini l'information comme un service public mais ce n'est pas suffisant en l'espèce. Les électeurs désignent un candidat qui leur semble être à même de mener une politique, même teintée, afin d'améliorer leur condition de vie locale. Il est curieux en effet d'affirmer qu'une élection ne vise pas la légitimation d'une orientation politique. Dans le cas contraire, que valent les analyses politiques qui affirment qu'un scrutin local sert parfois de sanction à une politique nationale ?

Même si l'élection d'un maire tient à plusieurs facteurs, la nature du scrutin et l'interprétation citoyenne de celui-ci semblent montrer que les électeurs ne sont pas en attente de «neutralité» dans l'action comme dans le discours. Dès lors, le scrutin suivant, ils sanctionneront ou valideront les actions locales et le discours majoritaire. Cette expression peut finalement être qualifiée d'expression-représentative.

Un exemple récent est ici éclairant. Le TA de Cergy Pontoise[41] a donné satisfaction à une élue socialiste d'opposition. Le maire avait refusé de publier sa tribune qui présentait les modalités et faisait la promotion des primaires PS en vue de la présidentielle. Saisi en référé, le jugement précise que ce refus « *doit être regardé comme constituant une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression de la requérante.* » Le maire a du insérer le texte dans le numéro suivant le jugement.

---

36 TA de Lyon, 6 oct. 1992, Lavaurs. Cité en 2010 sur son site par l'association nationale pour la démocratie locale in Bulletin d'information générale des collectivités : les pièges à éviter.

37 CE du 23 juillet 1986 Divier/ Commune de Paris

38 CE du 27 avril 1994

39 CAA Paris, Commune d'Asnières sur Seine, 27 mars 2007.

40 TA Versailles, 27 mai 2004 req. n° 0301025

41 TA Cergy Pontoise, Commune de Châtillon, 13 septembre 2011.

Le Conseil d'État précise que l'information ne doit être qu' «*une description principalement technique des réalisations et des projets... dépourvue de toute polémique électorale*»[42], «*un outil informatif et consacré à des projets, manifestations ou événements intéressant la vie locale*» [43]; «*des informations à caractère général sur la vie de la ville et de ses habitants sans élément de polémique*»[44].

Nous le verrons dans la partie II, le Conseil d'État confirme son analyse quelques années plus tard pour enfin exprimer... complètement l'inverse en 2012.

42 CE du 6 février 2002 req. n° 236264

43 CE du 29 juillet 2002 req. n° 239844

44 CE du 29 juillet 2002 req. n° 240103